

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Studi implementasi kebijakan yang secara sederhana didefinisikan sebagai proses penerjemahan kebijakan menjadi sebuah tindakan tidak muncul dalam waktu yang singkat.<sup>22</sup>

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan ada dua pendekatan dalam implementasi kebijakan yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* implementasi kebijakan yang dilakukan terentralisir dan dimulai dari aktor-aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Salah satu ilmuwan yang menganut dan aliran *top down* adalah George C. Edward III.<sup>23</sup>

Model implementasi dari George C. Edward III ini disebut *Direct and Indirect Impact on Implementation*.<sup>24</sup> Model ini mengungkapkan bahwa terdapat empat variabel yang menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan yaitu variabel komunikasi, sumber daya, sikap atau disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel yang menggambarkan tentang implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

##### 1. Komunikasi

Edward III yang dikutip oleh Riant Nugroho,<sup>25</sup> menjelaskan bahwa komunikasi kebijakan berarti proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy*

---

<sup>22</sup> H. Pulzl dan O. Treib, 2007, *Implementing Public Policy: Hand Book of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, New York: CRC Press Taylor & Francis Group, hlm. 89

<sup>23</sup> Leo Agustino, 2008, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm. 141

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 149.

<sup>25</sup> Riant Nugroho, 2012, *Public Policy*, Jakarta: Gramedia, hlm. 191.

*implementors*) yang nantinya informasi tersebut akan disampaikan ke kelompok sasaran untuk mendapatkan respon dari pihak-pihak terkait. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran mengetahui apa yang harus dilakukan dan memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, dan kelompok sasaran kebijakan. Komunikasi kebijakan mencakup tiga indikator yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

a. Transmisi

Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementers*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan tadi, oleh karena itu, dimensi komunikasi mencakup transformasi kebijakan, kejelasan dan konsistensi.<sup>26</sup>

Transmisi merupakan faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak yang terkait dengan kebijakan. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian (*miskomunikasi*) yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana yang tampak. Banyak sekali ditemukan keputusan keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.

b. Kejelasan

Kejelasan merupakan faktor kedua yang dikemukakan oleh Edward III sebagaimana dikutip oleh Budi Winarno.<sup>27</sup> Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya

<sup>26</sup> Joko Widodo, 2009, *Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 97.

<sup>27</sup> Budi Winarno, 2008, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Jakarta: Buku Kita, hlm. 177.

harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

c. Konsistensi

Konsistensi merupakan faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

2. Sumber daya

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan secara efektif.<sup>28</sup> Menurut Edward III yang dikutip oleh Leo Agustino,<sup>29</sup> bahwa sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

- a. Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai (*street-level bureaucrats*). Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salahsatunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan *implementor* saja tidak cukup

<sup>28</sup> Riant Nugroho, *Op.cit*, hlm. 447.

<sup>29</sup> Leo Agustino, *Op.cit*, hlm. 158-159.

menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan.

- b. Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.
- c. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.
- d. Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Sikap atau Disposisi

Edward III sebagaimana dikutip oleh Joko Widodo,<sup>30</sup> menegaskan bahwa:

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (implementors) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya

---

<sup>30</sup> Joko Widodo, *Op.cit*, hlm. 104.

dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, apabila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Sementara itu menurut Edward III yang dikutip oleh Budi Winarno,<sup>31</sup> menjelaskan bahwa:

Banyak kebijakan yang masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi implementasi bila pelaksana benar-benar tidak sepakat dengan substansi suatu kebijakan. Individu-individu di luar sektor pemerintahan juga mempunyai pengaruh bagi implementasi kebijakan. Sebagian besar penduduk yang terlibat dalam pelaksanaan satu atau lebih kebijakan dan usaha-usaha pelaksanaannya pada umumnya tidak sangat tampak. Dengan demikian potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika warganegara-warganegara tidak menyetujui suatu kebijakan. Kecenderungan-kecenderungan dari para individu swasta terhadap tipe-tipe tertentu dari sistem-sistem pemberian pelayanan mungkin juga menghalangi pelaksanaannya karena mencegah orang-orang mengambil keuntungan dari manfaat-manfaat yang ada.

Edward III yang dikutip oleh Leo Agustino,<sup>32</sup> mengungkapkan mengenai faktor-faktor yang menjadi perhatiannya mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan yang terdiri dari:

- a. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Oleh karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

---

<sup>31</sup> Budi Winarno, *Op.cit*, hlm. 194.

<sup>32</sup> Leo Agustino, *Op.cit*, hlm. 152-153.

- b. Insentif, merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

#### 4. Struktur Birokrasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Edward III yang dikutip oleh Leo Agustino,<sup>33</sup> menjelaskan bahwa terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni *standard operational procedure* (SOP) dan fragmentasi. SOP berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 153.

a. *Standard Operational Procedure (SOP)*.

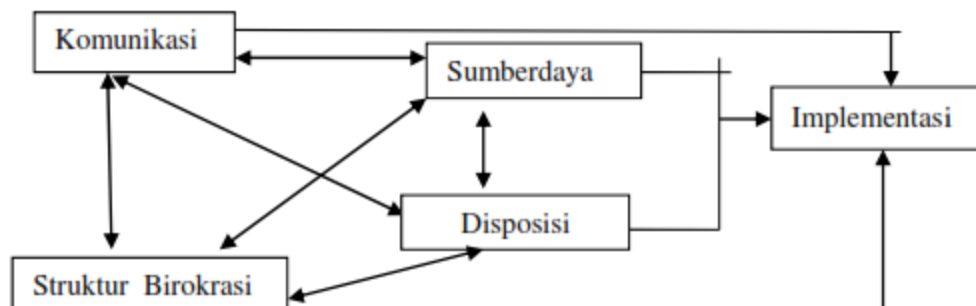
Salah satu struktur paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur dasar kerja (*standard operational procedure*). Dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

b. Fragmentasi

Fragmentasi merupakan pembagian tanggungjawab sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasi. Konsekuensi paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda mendorong birokrat untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Fragmentasi menyebabkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi kebijakan.

*Pertama*, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. *Kedua*, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan pelaksana mungkin juga akan menghambat perubahan. Bila suatu badan memiliki fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan tersebut akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

Gambar 2.1  
Model Implementasi George C. Edward III <sup>34</sup>



<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 150.

Berdasarkan beberapa uraian tentang model implementasi kebijakan tersebut, pada penelitian ini peneliti akan menganalisis Implementasi Pasal 3 huruf d dan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis (Studi di Wilayah Hukum Kota Malang) dengan menggunakan model implementasi yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Model ini memiliki keunggulan yakni dapat mewakili model-model implementasi yang lain karena adanya beberapa kesamaan variabel, mudah dipahami karena modelnya sederhana dan sering dipergunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan oleh beberapa peneliti, dan dapat digunakan sebagai alat mencitra implementasi kebijakan atau program di berbagai tempat dan waktu.

Pada dasarnya tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan-pilihan yang harus dipilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri.<sup>35</sup> Dalam penelitian ini fokus penelitian lebih tertuju pada lembaga atau organisasi Dinas Sosial (Dinsos) Kota Malang dan Komunitas *Save Street Child* (SSC) Malang yang lebih menekankan pada unsur-unsur pokok dalam sebuah organisasi terutama sumber daya, dan struktur birokrasi, termasuk disposisi dan komunikasi. Adapun model implementasi kebijakan yang paling detil membahas tentang hal tersebut adalah model yang diajukan oleh George C. Edward III. Artinya sukses tidaknya implementasi Pasal 3 huruf d dan Pasal 4 ayat (1) PERDA Kota

---

<sup>35</sup> Riant Nugroho, *Op.cit*, hlm. 454.



Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang sangat bergantung terhadap organisasi pelaksana (implementor) yang dalam penelitian ini adalah Dinsos Kota Malang dan SSC Malang yang dipengaruhi secara langsung dan tidak langsung dari komunikasi, sumber daya, sikap atau disposisi, dan struktur birokrasi dari kedua organisasi tersebut.

## **B. Peraturan Daerah (PERDA)**

### **1. Pengertian Peraturan Daerah**

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.<sup>36</sup> Pasal 18 Ayat (6) UUD NKRI 1945 menetapkan bahwa Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Regulasi Peraturan Daerah merupakan bagian dari kekuatan dari kegiatan legislasi lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan.<sup>37</sup>

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

---

<sup>36</sup> Irawan Soejito, 1989, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 1.

<sup>37</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.<sup>38</sup>

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan undang-undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah.<sup>39</sup>

Adapun menurut Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah.<sup>40</sup>

Berdasarkan berbagai pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah adalah suatu peraturan yang dibuat pada tingkat daerah, ditetapkan dan disahkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta dalam Lembaran Daerah yang bersangkutan.

## **2. Tujuan Pembuatan Peraturan Daerah**

Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, demikian dinyatakan di dalam penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Alfred Hoetoeroek dan Maroelan Hoetoeroek memberikan pengertian tentang tujuan hukum adalah mengatur hidup bersama manusia

---

<sup>38</sup> Djoko Prakoso, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 43.

<sup>39</sup> Soebono Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 14.

<sup>40</sup> Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 ayat (7).

supaya selalu ada suasana damai.<sup>41</sup> Begitu pula O. Notohamidjojo merumuskan tujuan hukum adalah untuk melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, melindungi lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat, (dalam arti luas yang mencakup lembaga-lembaga sosial di bidang politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan). Atas dasar keadilan untuk mencapai keseimbangan serta damai dan kesejahteraan umum.<sup>42</sup>

Mahadi mengutip tulisan Wirjono, menyebutkan bahwa: “tujuan dari hukum ialah mengadakan keselamatan dan tata tertib dalam suatu masyarakat.”<sup>43</sup>

Sesuai pengertian tujuan hukum tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa Peraturan Daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan. Peraturan Daerah adalah sarana demokrasi dan sarana komunikasi timbal balik antara kepala Daerah dengan masyarakat. Setiap keputusan penting menyangkut pengaturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah yang bersangkutan melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat daerah.<sup>44</sup>

Tujuan utama dari peraturan daerah adalah memberdayakan masyarakat dan mewujudkan kemandirian daerah, dan pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya antara lain; memihak kepada kepentingan rakyat, menunjung tinggi hak asasi manusia, berwawasan lingkungan dan budaya.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Djoko Prakoso, *Op.cit*, hlm. 47-48.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 48.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 48.

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 48.

<sup>45</sup> Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 131.

### 3. Asas-asas Pembentukan Perda

Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik harus meliputi asas berikut:<sup>46</sup>

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan, adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Selanjutnya, Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai asas yang harus dimuat dalam peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ida Zuraida, 2013, *Teknik Penyusunan Peraturan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 8-10.

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 10-13.

- a. Asas Pengayoman, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi.
- c. Asas Kebangsaan, yaitu bahwa setiap muatan PERDA harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang *pluralistic* (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas Kekeluargaan, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas Kenusantaraan, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan PERDA merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas Keadilan, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas Kesamaan dalam Hukum dan Pemerintahan, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan, yaitu bahwa setiap materi muatan PERDA harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
- k. Asas lain sesuai substansi PERDA yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa selain asas yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum

peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan “ asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:<sup>48</sup>

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidanan, dan asas praduga tak bersalah.
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun materi pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai mana telah dijelaskan di atas, sebaiknya menjadi pedoman bagi setiap orang yang terlibat dalam pembuatan perundang-undangan. Dengan pedoman dan pemahaman yang sama dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengurangi perbedaan pendapat yang mungkin saja timbul dalam pembentukannya.

## **C. Anak Jalanan**

### **1. Pengertian Anak Jalanan**

Menurut Bagong Suyanto,<sup>49</sup> anak jalanan adalah anak-anak yang tersisih, marginal, dan teralienasi dari perlakuan kasih sayang karena kebanyakan dalam usia yang relatif dini sudah harus berhadapan dengan lingkungan kota yang keras, dan bahkan sangat tidak bersahabat. Pengertian yang lebih luas dikemukakan oleh Abu Huraerah,<sup>50</sup> bahwa anak

---

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm. 13-14.

<sup>49</sup> Bagong Suyanto, 2010, *Masalah Sosial Anak*, Jakarta: Kencana, hlm. 206

<sup>50</sup> Abu Huraerah, 2006, *Kekerasan Terhadap Anak*, Bandung: Nuansa, hlm. 53

jalanman adalah anak yang menghabiskan waktunya di jalanman, baik untuk bekerja maupun tidak, yang terdiri dari anak-anak yang mempunyai hubungan dengan keluarga atau terputus hubungannya dengan keluarga, dan anak yang mandiri sejak kecil karena kehilangan orang tua atau keluarga.

Edi Suharto,<sup>51</sup> mendefinisikan:

Anak jalanman adalah anak laki-laki dan perempuan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk bekerja atau hidup di jalanman dan tempat-tempat umum, seperti pasar, *mall*, terminal bis, stasiun kereta api, taman kota. Anak jalanman melakukan aktivitas di sektor informal seperti menjual koran, menjadi pemulung, mengemis, dan mengamen untuk mencari penghasilan sendiri yang digunakan untuk bertahan hidup.

Adapun Departemen Sosial RI,<sup>52</sup> menyebutkan bahwa:

Anak jalanman adalah anak yang sebagian besar waktunya dihabiskan untuk mencari nafkah atau berkeliaran di jalanman atau tempat-tempat umum lainnya, usia mereka berkisar dari 6 tahun sampai 18 tahun. Adapun waktu yang dihabiskan di jalan lebih dari 4 jam dalam satu hari. Pada dasarnya anak jalanman menghabiskan waktunya di jalan demi mencari nafkah, baik dengan kerelaan hati maupun dengan paksaan orang tuanya.

Dari berbagai pengertian anak jalanman maka dapat disimpulkan bahwa anak jalanman adalah anak-anak yang sebagian besar waktunya digunakan di jalanman atau tempat-tempat keramaian umum baik untuk mencari nafkah maupun berkeliaran.

## **2. Klasifikasi Anak Jalanman**

Menurut Surbakti,<sup>53</sup> berdasarkan hasil kajian di lapangan, secara garis besar anak jalanman dibedakan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:

---

<sup>51</sup> Edi Suharto, 2013, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm. 231

<sup>52</sup> Departemen Sosial RI, 2001, *Intervensi Psikososial*, Jakarta: Direktorat Kesejahteraan Anak Keluarga dan Lanjut Usia, hlm. 30

- a. *Children on the street*, yakni anak-anak yang mempunyai kegiatan ekonomi (sebagai pekerja anak) di jalan, tetapi masih mempunyai hubungan yang kuat dengan orang tua mereka. Sebagian penghasilan mereka dijalankan pada kategori ini adalah untuk membantu memperkuat penyangga ekonomi keluarganya karena beban atau tekanan kemiskinan yang mesti ditanggung tidak dapat diselesaikan sendiri oleh kedua orang tuanya.
- b. *Children of the street*, yakni anak-anak yang berpartisipasi penuh di jalanan, baik secara sosial maupun ekonomi. Beberapa diantara mereka masih mempunyai hubungan dengan orang tuanya, tetapi frekuensi pertemuan mereka tidak menentu. Banyak di antara mereka adalah anak-anak yang karena suatu sebab lari atau pergi dari rumah. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa anak-anak pada kategori ini sangat rawan terhadap perlakuan salah, baik secara sosial, emosional, fisik maupun seksual.
- c. *Children from families of the street*, yakni anak-anak yang berasal dari keluarga yang hidup di jalanan. Meskipun anak-anak ini mempunyai hubungan kekeluargaan yang cukup kuat, tetapi hidup mereka terombang-ambing dari satu tempat ke tempat lain dengan segala risikonya. Salah satu ciri penting dari kategori ini adalah pemampangan kehidupan jalanan sejak anak masih bayi, bahkan sejak anak masih dalam kandungan. Di Indonesia kategori ini dengan mudah dapat ditemui di berbagai kolong jembatan, rumah-rumah liar sepanjang rel kereta api dan pinggiran sungai, walau secara kuantitatif jumlahnya belum diketahui secara pasti.

### 3. Ciri-ciri Anak Jalanan

Indikator anak jalanan menurut Departemen Sosial RI,<sup>54</sup> adalah sebagai berikut:

- a. Usia berkisar antara 6 sampai dengan 18 tahun
- b. Intensitas hubungan dengan keluarga:
  - 1) Masih berhubungan secara teratur minimal bertemu sekali setiap hari
  - 2) Frekuensi berkomunikasi dengan keluarga sangat kurang
  - 3) Sama sekali tidak ada komunikasi dengan keluarga
- c. Waktu yang dihabiskan di jalanan lebih dari 4 jam setiap hari
- d. Tempat tinggal:
  - 1) Tinggal bersama orang tua
  - 2) Tinggal berkelompok dengan teman-temannya
  - 3) Tidak mempunyai tempat tinggal

<sup>53</sup> Surbakti, 1997, *Prosiding Lokakarya Persiapan Survey Anak Rawan: Study Rintisan di Kotamadya Bandung*, Jakarta: Kerjasama BPS dan UNICEF, hlm. 59.

<sup>54</sup> Departemen Sosial RI, *Op.cit*, hlm. 23-24



- e. Tempat anak jalanan sering dijumpai di: pasar, terminal bus, stasiun kereta api, taman-taman kota, daerah lokalisasi WTS, perempatan jalan atau jalan raya, pusat perbelanjaan atau mall, kendaraan umum (pengamen), tempat pembuangan sampah.
- f. Aktivitas anak jalanan: menyemir sepatu, mengasong, menjadi calo, menjajakan koran/majalah, mengelap mobil, mencuci kendaraan, menjadi pemulung, pengamen, menjadi kuli angkut, menyewakan payung, menjadi penghubung atau penjual jasa.
- g. Sumber dana dalam melakukan kegiatan: modal sendiri, modal kelompok, modal majikan/patron, stimulan/bantuan.
- h. Permasalahan: korban eksploitasi seks, rawan kecelakaan lalu lintas, ditangkap petugas, konflik dengan anak lain, terlibat tindakan kriminal, ditolak masyarakat lingkungannya
- i. Kebutuhan anak jalanan: aman dalam keluarga, kasih sayang, bantuan usaha, pendidikan, bimbingan keterampilan, gizi dan kesehatan, hubungan harmonis dengan orang tua keluarga dan masyarakat.

#### 4. Faktor-faktor Penyebab Munculnya Anak Jalanan

Secara lengkap Departemen Sosial RI,<sup>55</sup> menyebutkan bahwa penyebab keberadaan anak jalanan ada 3 macam, yakni faktor pada tingkat mikro (*immediate causes*), faktor pada tingkat meso (*underlying causes*), dan faktor pada tingkat makro (*basic causes*).

##### a. Tingkat Mikro (*Immediate Causes*)

Faktor pada tingkat mikro ini yaitu faktor yang berhubungan dengan anak dan keluarganya. Departemen Sosial RI,<sup>56</sup> menjelaskan pula bahwa pada tingkat mikro sebab yang bisa diidentifikasi dari anak dan keluarga yang berkaitan tetapi juga berdiri sendiri, yakni:

- 1) Lari dari keluarga, disuruh bekerja baik karena masih sekolah atau sudah putus, berpetualangan, bermain-main atau diajak teman.
- 2) Sebab dari keluarga adalah terlantar, ketidakmampuan orang tua menyediakan kebutuhan dasar, ditolak orang tua, salah perawatan atau kekerasan di rumah, kesulitan berhubungan

<sup>55</sup> Departemen Sosial RI, *Op.cit*, hlm. 25-26

<sup>56</sup> *Ibid.*

dengan keluarga atau tetangga, terpisah dengan orang tua, sikap-sikap yang salah terhadap anak, keterbatasan merawat anak yang mengakibatkan anak menghadapi masalah fisik, psikologis dan sosial. Hal ini dipengaruhi pula oleh meningkatnya masalah keluarga yang disebabkan oleh kemiskinan pengangguran, perceraian, kawin muda, maupun kekerasan dalam keluarga.

- 3) Melemahnya keluarga besar, dimana keluarga besar tidak mampu lagi membantu terhadap keluarga-keluarga inti, hal ini diakibatkan oleh pergeseran nilai, kondisi ekonomi, dan kebijakan pembangunan pemerintah.
- 4) Kesenjangan komunikasi antara orang tua dan anak, dimana orang tua sudah tidak mampu lagi memahami kondisi serta harapan anak-anak, telah menyebabkan anak-anak mencari kebebasan.

b. Tingkat Messo (*Underlying Causes*)

Faktor-faktor penyebab munculnya anak jalanan pada tingkat messo ini yaitu faktor yang ada di masyarakat. Menurut Departemen Sosial RI,<sup>57</sup> pada tingkat messo (masyarakat), sebab yang dapat diidentifikasi meliputi:

- 1) Pada masyarakat miskin, anak-anak adalah aset untuk membantu peningkatan pendapatan keluarga, anak-anak diajarkan bekerja yang menyebabkan *drop out* dari sekolah.
- 2) Pada masyarakat lain, urbanisasi menjadi kebiasaan dan anak-anak mengikuti kebiasaan itu.
- 3) Penolakan masyarakat dan anggapan anak jalanan sebagai calon kriminal.

c. Tingkat Makro (*Basic Causes*)

Faktor-faktor penyebab munculnya anak jalanan pada tingkat makro yaitu faktor yang berhubungan dengan struktur masyarakat. Departemen Sosial RI,<sup>58</sup> menjelaskan bahwa pada tingkat makro (struktur masyarakat), sebab yang dapat diidentifikasi, adalah:

---

<sup>57</sup> Departemen Sosial RI, *Op.cit*, hlm. 25-26

<sup>58</sup> Departemen Sosial RI, *Op.cit*, hlm. 25-26

- 1) Ekonomi, adalah adanya peluang pekerjaan sektor informal yang tidak terlalu membutuhkan modal keahlian, mereka harus lama di jalanan dan meninggalkan bangku sekolah, ketimpangan desa dan kota yang mendorong urbanisasi. Migrasi dari desa ke kota mencari kerja, yang diakibatkan kesenjangan pembangunan desa-kota, kemudahan transportasi dan ajakan kerabat, membuat banyak keluarga dari desa pindah ke kota dan sebagian dari mereka terlantar, hal ini mengakibatkan anak-anak mereka terlempar ke jalanan.
- 2) Penggusuran dan pengusiran keluarga miskin dari tanah/rumah mereka dengan alasan “demi pembangunan”, mereka semakin tidak berdaya dengan kebijakan ekonomi makro pemerintah yang lebih menguntungkan segelintir orang.
- 3) Pendidikan, adalah biaya sekolah yang tinggi, perilaku guru yang diskriminatif, dan ketentuan-ketentuan teknis dan birokratis yang mengalahkan kesempatan belajar. Meningkatnya angka anak putus sekolah karena alasan ekonomi, telah mendorong sebagian anak untuk menjadi pencari kerja dan jalanan mereka jadikan salah satu tempat untuk mendapatkan uang.
- 4) Belum beragamnya unsur-unsur pemerintah memandang anak jalanan antara sebagai kelompok yang memerlukan perawatan (pendekatan kesejahteraan) dan pendekatan yang menganggap anak jalanan sebagai *trouble maker* atau pembuat masalah (*security approach*/pendekatan keamanan).
- 5) Adanya kesenjangan sistem jaring pengaman sosial sehingga jaring pengaman sosial tidak ada ketika keluarga dan anak menghadapi kesulitan.
- 6) Pembangunan telah mengorbankan ruang bermain bagi anak (lapangan, taman, dan lahan-lahan kosong). Dampaknya sangat terasa pada daerah-daerah kumuh perkotaan, dimana anak-anak menjadikan jalanan sebagai ajang bermain dan bekerja.

Dari banyak uraian yang berasal dari berbagai sumber di atas dapat diketahui bahwa terdapat banyak faktor yang menyebabkan anak-anak pada akhirnya bisa turun ke jalan dan menjadikan jalanan sebagai pusat aktivitas mereka baik faktor pada tingkat mikro, meso, maupun makro. Permasalahan yang dihadapi anak jalanan begitu kompleks, baik dari segi keluarga, lingkungan sekitar, masyarakat, hingga kebijakan-kebijakan makro.

#### D. Strategi Pemberdayaan Anak Jalanan

Pemberdayaan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu “*empowerment*” yang secara harafiah berarti “pemberkuasaan”. Pemberkuasaan itu sendiri dapat dipahami sebagai upaya memberikan atau meningkatkan kekuasaan (*power*) kepada pihak yang lemah atau kurang beruntung (*disadvantaged*). Pemberdayaan merupakan upaya untuk membangun eksistensi seseorang dalam kehidupan dengan memberi dorongan agar memiliki kemampuan.<sup>59</sup>

Adapun Edi Suharto,<sup>60</sup> mendefinisikan:

Pemberdayaan sebagai sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.

Model penampungan anak jalanan dimulai pada tahun 1981. Pada tahun itu, Longres, mengadakan suatu pengamatan tentang strategi intervensi dan program-program yang bertujuan untuk menangani masalah sosial ini. Longres. Menghubungkan antara asumsi dan ideologi yang membentuk masalah tersebut, serta menjadi norma-norma dasar dilakukannya intervensi. Ia mengembangkan faktor-faktor yang bisa digunakan untuk mengidentifikasi norma-norma dasar dari suatu intervensi sosial berdasarkan pengamatan tersebut, Lusk melihat faktor-faktor yang dibuat Longres dapat digunakan

---

<sup>59</sup> Fikriryandi Putra, Desy Hasanah St. A., dan Eva Nuriyah H., Pemberdayaan Anak Jalanan Di Rumah Singah, *Share Social Work Jurnal*, Vol. 5 (1), 2015: 51-64.

<sup>60</sup> Edi Suharto, 2005, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 58.

untuk memahami intervensi sosial pada anak jalanan. Strategi yang dibuat Longres berawal dari adaptasi sistem sosial ekonomi hingga kebutuhan individu, dari adaptasi individu hingga prasarat sistem sosial. Dengan demikian pengembangan program strategi intervensi bagi anak jalanan tersebut meliputi:<sup>61</sup>

1. Pendekatan Koreksional (*Correctional/Institutionalization*)

Fenomena anak jalanan dalam pandangan ini didominasi oleh pemikiran sebagian besar Polisi dan Pengadilan Anak yang memang banyak berurusan dengan anak jalanan. Pemikiran inilah yang mempengaruhi pandangan masyarakat untuk melihat anak jalanan sebagai perilaku nakal. Sebab itu intervensi yang cocok adalah dengan memindahkan anak dari jalanan dan memperbaiki perilaku mereka. Pendekatan ini menempatkan pentingnya “mendidik kembali” (*adapt the deviant behaviour*) agar sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat. Kelemahan pendekatan ini adalah adanya kenyataan bahwa para petugas dipandang oleh anak sebagai musuh ketimbang mitra (*partner*) juga adanya kenyataan bahwa kekerasan dan pelecehan seksual tetap berkembang.

2. Pendekatan Rehabilitas

Para profesional memperdebatkan bahwa anak jalanan bukanlah perilaku menyimpang karena banyak dari mereka justru merupakan korban penganiayaan dan penelantaran, dampak kemiskinan dan kondisi rumah yang tidak tetap. Anak jalanan dilihat sebagai anak yang dirugikan oleh lingkungannya, sehingga mengakibatkan banyak gereja dan program-program sukarela yang muncul. Pendekatan rehabilitatif memandang anak jalanan sebagai anak yang berada dalam kondisi ketidakmampuan (*inadequate*), membutuhkan (*needy*), ditelantarkan (*abandoned*), dirugikan (*harmed*), sehingga intervensi yang dilakukan adalah dengan melindungi dan merehabilitasi. Pada saat ini kegiatan dari pendekatan rehabilitatif ini lebih dikenal dengan *centre based program*.

3. Pendidikan yang dilakukan di jalanan (*Street Education*)

Pendekatan ini mengasumsikan bahwa hal terbaik untuk menanggulangi masalah anak jalanan adalah dengan mendidik dan memberdayakan anak jalanan. Para pendidik jalanan yakin kesenjangan struktur sosial merupakan penyebab dari masalah ini. Menurut mereka anak merupakan individu normal yang didorong

---

<sup>61</sup> Fikriyandi Putra, Desy Hasanah St. A., dan Eva Nuriyah H., *Op.cit.*

oleh kesenjangan kondisi masyarakat yang hidup di bawah keadaan yang sulit. Dengan melibatkan partisipasi dari anak jalanan itu sendiri, maka dapat dipelajari tentang situasi mereka dan mengikutsertakan dalam aksi bersama guna menemukan pemecahan dari masalah bersama. Bentuk kegiatan dari pandangan pendidikan jalanan pada saat ini lebih dikenal dengan nama program yang berpusat di jalanan (*street based program*). *Street based* adalah program yang berusaha untuk memberikan hak-hak anak jalanan, khususnya mereka yang memiliki hubungan tidak teratur dengan keluarga. Strategi ini menghendaki, mengenal terlebih dahulu kebutuhan anak untuk mempertahankan hidup dan pendapatnya. Jadi bukan untuk mendorong anak agar kembali pada keluarga atau mengirim mereka ke lembaga (pusat pelayanan) melalui program ini, dampak negatif dari kehidupan jalanan bagi anak dikurangi dengan kegiatan yang memungkinkan bakat dan minat anak untuk tampil.

#### 4. Pencegahan (Preventif)

Pendekatan ini memandang penyebab dari masalah anak jalanan adalah dorongan dari masyarakat itu sendiri. Strategi pencegahan berusaha memberikan pendidikan dan pembelaan (*advocacy*) serta mencoba menemukan penyelesaian dari apa yang diperkirakan menjadi penyebab permasalahannya, yaitu dengan cara berusaha menghentikan kemunculan anak di jalanan. Mengatasi masalah anak jalanan, bukan hanya anak jalanan yang dijadikan fokus untuk dapat menyesuaikan diri dalam masyarakat, mengingat masyarakat sendiri terus mengalami perubahan sesuai dengan pembangunan yang berlangsung. Bentuk kegiatan dari pandangan preventif ini dikenal dengan *community based program*. Program ini membantu anak yang masih memiliki hubungan dengan keluarga agar dapat melakukan hubungan tersebut. Program ini didasarkan pada suatu keyakinan bahwa suatu cara yang terbaik mencegah terjadinya kehancuran nilai keluarga yang akhirnya menyebabkan terlemparnya anak menjadi anak jalanan adalah dengan menguatkan dasar keluarga tersebut serta mengorganisir keluarga sebagai komunitas yang mandiri.

Dipandang dari fungsi intervensi, penanganan anak jalanan di atas, terjadi tumpang tindih dengan jenis pendekatan yang dilakukan. Secara ringkas model dan pendekatan yang dikembangkan di banyak negara dan

digunakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menurut Lusk yang dikutip Sudrajat,<sup>62</sup> untuk menangani anak jalanan meliputi:

1. *Street Based*

Merupakan penanganan di jalan atau tempat-tempat anak jalanan berada, kemudian para *street educator* datang kepada mereka, berdialog, mendampingi mereka bekerja, memahami dan menerima situasinya serta menempatkan diri sebagai teman. Dalam beberapa jam, anak-anak diberikan materi pendidikan dan keterampilan, di samping itu anak jalanan memperoleh kehangatan hubungan dan perhatian yang bisa menumbuhkan kepercayaan satu sama lain yang berguna bagi pencapaian tujuan intervensi.

2. *Center Based*

Pendekatan ini merupakan penanganan di lembaga atau panti. Anak-anak yang masuk dalam program ini di tampung dan diberikan pelayanan di lembaga atau panti seperti pada malam hari diberikan makanan dan perlindungan, serta perlakuan yang hangat dan bersahabat dari pekerja sosial. Pada panti yang permanen disediakan pelayanan pendidikan, keterampilan, kebutuhan dasar, kesehatan, kesenian, dan pekerjaan. Dalam penanganan di lembaga atau di panti terdapat beberapa jenis atau model penampungan yang bersifat sementara (*drop in center*) dan tetap (*residential center*) untuk anak jalanan yang masih bolak-balik ke jalan biasanya dimasukan ke dalam *drop in center*, sedangkan untuk anak-anak yang sudah benar-benar meninggalkan jalanan akan di tempatkan di *residential center*.

3. *Community Based*

Di dalam *community based* penanganan melibatkan seluruh potensi masyarakat, utamanya keluarga atau orang tua anak jalanan. Pendekatan ini bersifat preventif, yakni mencegah anak-anak turun ke jalan. Keluarga diberikan kegiatan penyuluhan pengasuhan anak dan peningkatan taraf hidup, sementara anak-anak diberi kesempatan memperoleh pendidikan formal maupun informal, pengisian waktu luang dan kegiatan lainnya. Pendekatan ini bertujuan meningkatkan kemampuan keluarga dan masyarakat agar sanggup melindungi, mengasuh dan memenuhi kebutuhan anak-anaknya.

---

<sup>62</sup> A. Sudrajat, 1997, *Profil Anak Jalanan di DKI Jakarta*, Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Sosial Departemen Sosial RI, hlm. 4..

**Tabel 2.1**  
**Pendekatan dan Penanganan Anak Jalanan** <sup>63</sup>

<b>Pengelompokan Anak Jalanan</b>	<b>Pendidikan Program/Strategi</b>	<b>Fungsi Intervensi</b>
Anak yang masih berhubungan/ tinggal dengan orang tua	<i>Community based</i>	Preventif
Anak yang masih ada hubungan dengan keluarga tetapi jarang berhubungan/tinggal dengan orang tua	<i>Street based</i>	Perlindungan
Anak tersisih/putus hubungan dengan keluarga/orang tua	<i>Centre based</i>	Rehabilitasi

Bila pendekatan program/strategi di atas dihubungkan dengan tipologi anak jalan, maka akan tampak pada tabel 2.1. Dari tabel 2.1 ini juga diketahui fungsi intervensi lebih dari satu, namun yang ditulis merupakan fungsi utama.

## **E. Partisipasi Masyarakat**

### **1. Pengertian Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.<sup>64</sup> Pengertian selanjutnya menyatakan bahwa partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun

<sup>63</sup> Surya Mulandar, 2010, *Dehumanisasi Anak Marjinal: Berbagai Pengalaman Pemberdayaan*, Bandung: Akatiga, hlm. 159.

<sup>64</sup> Isbandi Rukminto Adi, 2007, *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan*, Depok: FISIP UI Press, hlm. 27.



kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau perundang-undangan.<sup>65</sup>

Partisipasi masyarakat di dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting sebagai cermin asas demokrasi di suatu negara. Hal ini menjadi sangat tepat ketika partisipasi masyarakat kemudian diangkat menjadi salah satu prinsip yang harus dijalankan oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik). Prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan *good governance* yang dilakukan melalui pembangunan infrastruktur jalan sangat sejalan dengan pandangan baru yang berkembang di dalam partisipasi masyarakat dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai penonton melainkan sebagai masyarakat yang memiliki jiwa membantu dan mau bekerja sama dalam pembangunan yang ada di dalamnya (*owner*).<sup>66</sup>

Dari pengertian-pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan masyarakat secara sadar baik individual maupun kelompok dalam proses pengidentifikasian masalah, pembuatan keputusan, pelaksanaan kegiatan, maupun *monitoring* suatu kegiatan baik secara sukarela maupun memiliki kepentingan demi meningkatkan derajat kehidupan dan lingkungan mereka. Guna mencapai keberhasilan pembangunan, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan sangat diperlukan. Pembangunan dapat berjalan terus menerus tetapi hasilnya akan sangat berbeda apabila pembangunan tersebut didukung dengan partisipasi masyarakat. Partisipasi dalam pembangunan harus dilaksanakan sebagai bagian penting dari pembangunan itu sendiri.

---

<sup>65</sup> Saldi Isra dkk, 2010, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Padang dan Jakarta: Pusat Studi Konstitusi FH Universitas Andalas dan Setjen Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 282.

<sup>66</sup> Rahardjo Adisasmita, 2006, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 4.

## 2. Prinsip-prinsip Partisipasi Masyarakat

Sebagaimana tertuang dalam panduan pelaksanaan yang disusun oleh *Department for International Development* (DFID), adalah:

- a. Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.
- b. Kesetaraan dan kemitraan (*equal partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
- c. Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuhkembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
- d. Kesetaraan kewenangan (*sharing power/equal powership*). Berbagi pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
- e. Kesetaraan tanggung jawab (*sharing responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*sharing power*) dan keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.
- f. Pemberdayaan (*empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.
- g. Kerjasama. Diperlukan adanya kerjasama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia.<sup>67</sup>

## 3. Bentuk Partisipasi Masyarakat

Sebagaimana Hessel mengutip pendapat Nelson yang menyebutkan adanya dua macam bentuk partisipasi, yaitu:

---

<sup>67</sup> Monique Sumampouw, 2004, *Perencanaan Darat-Laut yang Terintegrasi dengan Menggunakan Informasi Spasial yang Partisipatif*, Jakarta: Pradnya Paramitha, hlm. 106-107.

- a. Partisipasi horizontal, yaitu partisipasi di antara sesama warga atau anggota masyarakat, di mana masyarakat mempunyai kemampuan berprakarsa dalam menyelesaikan secara bersama suatu kegiatan pembangunan.
- b. Partisipasi vertikal, yaitu partisipasi antara masyarakat sebagai suatu keseluruhan dengan pemerintah, dalam hubungan di mana masyarakat berada pada posisi sebagai pengikut atau klien.<sup>68</sup>

Jadi, seseorang dikatakan berpartisipasi dalam suatu kegiatan pembangunan jika individu itu benar-benar melibatkan diri secara utuh dengan mental dan emosinya, bukan sekedar hadir dan bersikap pasif terhadap aktivitas tersebut. Adapun rasa tanggung jawab sebagai salah satu unsur dari partisipasi, sebagaimana merupakan aspek yang menentukan dalam pengambilan keputusan individu untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan pembangunan. Pendapat Hicks yang juga dikutip oleh Hessel terkait merumuskan rasa tanggung jawab sebagai suatu kualitas masyarakat untuk berkembang secara mandiri, tatkala yang bersangkutan secara sadar dan bebas memilih dan menyetujui semua hal, menyerap suatu nilai, atau menerima suatu tugas.<sup>69</sup>

Rasa tanggung jawab ini memiliki implikasi positif yang luas bagi proses pembangunan, sebab didalamnya masyarakat berkesempatan belajar dari hal-hal yang kecil untuk kemudian ditingkatkan ke hal-hal yang lebih besar, memiliki keyakinan akan kemampuan diri sendiri, mempunyai kesempatan memutuskan sendiri apa yang dikehendaknya, dan lebih jauh lagi masyarakat merasa memiliki hasil-hasil dari pembangunan itu.

---

<sup>68</sup> Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2005, *Manajemen Publik*, Jakarta: Grasindo, hlm. 323-324.

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm.324